

La ruta de las regalías mineras: proyectos estratégicos nacionales y tecnologías de gobierno en Ecuador, 2012-2017

The pathway of mining royalties: national strategic projects and technologies of government in Ecuador, 2012-2017

Andrea Carrión*

Recibido: 05/08/2020 - Aceptado: 06/04/2021

Resumen

En Ecuador, las regalías mineras se presentaron como elemento clave en el progreso nacional para reducir la pobreza, crear empleos y financiar las políticas sociales, al tiempo que atender las demandas locales en las zonas de extracción de los recursos naturales. Sin embargo, existe escasa evidencia que demuestre una efectiva articulación entre desarrollo local, planificación territorial y priorización de la inversión pública en el área de incidencia de los proyectos estratégicos mineros. Con base en documentos oficiales, entrevistas y bases de datos, este trabajo busca explicar la brecha existente entre la recaudación y la inversión de regalías durante el gobierno del expresidente Rafael Correa. Además, durante el texto se resalta la diferencia entre la recaudación de regalías y el gasto público ejecutado a través de la Empresa Pública Ecuador Estratégico (EEEP), con énfasis en dos proyectos estratégicos nacionales: Fruta del Norte (LundinGold, Canadá) y Mirador (Ecuacorrientes, China). Con este análisis se contribuye a problematizar la “ruta de las regalías mineras” como una tecnología de gobierno con limitados mecanismos de coordinación entre niveles gubernamentales.

Palabras clave: Ecuador; proyectos estratégicos nacionales; regalías mineras; tecnologías de gobierno.

Abstract

In Ecuador, mining royalties are discursively presented as a critical element to reduce poverty, create jobs, and finance social policies, while meeting local demands in resource extraction areas. However, there is little evidence of the articulation between local development, territorial planning, and public investment around strategic mining projects. Based on official documents, interviews, and two datasets, this work explains the gap between the collection and the investment of mining royalties during the government of President Rafael Correa. The gap between royalties and the public investment is highlighted, with emphasis on two projects: Fruta del Norte (LundinGold, Canada) and Mirador (Ecuacorrientes, China). This analysis contributes to problematizing the “route of the mining royalties” as a governmental technology with limited mechanisms for effective multiscale coordination.

Keywords: Ecuador; national strategic projects; mining royalties; governmental technologies.

* Ph.D. Geografía. Profesora titular de la Escuela de Gobierno y Administración Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Email: andrea.carrión@iaen.edu.ec

Introducción

A inicios del milenio, el *boom* de los *commodities* impulsó la expansión de las fronteras extractivas y el incremento de la inversión extranjera directa en recursos naturales no renovables en América Latina (CEPAL 2016; Svampa 2013). En simultáneo, los gobiernos progresistas de izquierda fomentaron una reforma del Estado orientada a incrementar la capacidad para regular e intervenir en la economía tras el periodo neoliberal (Viale y Cruzado 2012; Heidrich 2013; Leiva 2008). En conjunto, este fenómeno generó nuevas formas de extractivismo al amparo de políticas neoestructuralistas (Gudynas 2010; Haslam y Heidrich 2016; Veltmeyer 2013; Deonandan y Dougherty 2018).

La dependencia de las rentas extractivas, con ciclos de bonanza y declive, que limitan la capacidad para diversificar la economía y coartan la democracia, ha sido cuestionada por diversos autores (Acosta 2009; Ross 1999; Sachs y Warner 2001). La teoría sobre la maldición de los recursos se centra en los aspectos políticos, que introducen incentivos perversos entre actores a nivel nacional (Robinson, Torvik y Verdier 2006; Coronil 2016); los aspectos económicos, que señalan que la dotación de recursos afecta negativamente la diversificación productiva y el crecimiento (Davis y Tilton 2005; Auty 2006); y, los aspectos institucionales, que cuestionan la gobernanza y la calidad de los arreglos administrativos (Mehlum, Moene y Torvik 2006).

Desde una perspectiva crítica, existen cuestionamientos al comportamiento rentista de los Estados nacionales, pero también al enfoque teórico que prioriza la macroeconomía y las superestructuras políticas, dejando de lado la dimensión multiescalar de la dependencia de los recursos (Bebbington y Bury 2013; Haarstad 2014). Ciertamente, la expansión geográfica de las actividades extractivas de gran escala genera una contradicción entre una visión nacionalista de los recursos naturales que privilegia las necesidades del gobierno central y las dinámicas locales de producción y reproducción social. De acuerdo con Svampa (2013), la abundancia relativa de recursos —en áreas que estuvieron previamente aisladas de la dinámica extractivista— promueve la fragmentación espacial a través de economías de enclave que agudizan las tensiones territoriales, la resistencia a los proyectos extractivos y la desintegración de las comunidades rurales e indígenas.

Para evadir la maldición de los recursos, los Estados desarrollistas intentaron implementar, con diversa intensidad, regulaciones para aumentar la capacidad de captura, distribución e inversión de las rentas extractivas, a través de sistemas tributarios y programas públicos orientados a la reinversión local de los recursos fiscales (Viale y Cruzado 2012; Heidrich 2013). En el plano discursivo, esta aproximación

denota dos enfoques que van entre la despolitización y la politización de las rentas extractivas (Hogenboom 2012). Por una parte, existe un esfuerzo de despolitización de las políticas mineras a través de un conjunto de instrumentos y disposiciones técnicas para regular su funcionamiento (Hogenboom 2012); y por otra, se agudizan los conflictos socioambientales por la defensa del territorio, en una resistencia a las retóricas progresistas que privilegian el modelo de acumulación imperante (Cisneros 2016; Fernández-Labbé 2020; Vela-Almeida 2018).

En el caso de Ecuador, el expresidente Rafael Correa posicionó discursivamente la minería como una estrategia política y económica: la explotación de recursos no renovables permitiría generar divisas para promover la inversión pública y el gasto redistributivo (Carrión 2016). Las políticas mineras demostraron una visión pragmática que enfatizaba en el sistema de gestión minero, la inversión pública en infraestructura productiva y la promoción de alianzas público-privadas (MRNNR 2011). En particular, destaca el impulso a proyectos estratégicos mineros de gran escala: Fruta del Norte, Mirador y Panantza-San Carlos, ubicados en la vertiente amazónica de la provincia de Zamora, así como los programas Quimsacocha y Río Blanco, localizados en los páramos andinos de la provincia de Azuay. El apoyo gubernamental a la minería de gran escala, principalmente de oro y cobre, generó reacciones de movimientos ambientalistas, comunidades campesinas y pueblos indígenas debido a la falta de mecanismos que garantizaran la consulta previa, libre e informada, así como la protección de los derechos humanos, la biodiversidad y las fuentes de agua. En esta línea, constan estudios que han documentado las estrategias de resistencia de las comunidades (Avci y Fernández-Salvador 2016); sin embargo, existe escasa documentación que problematice la redistribución de las rentas mineras a escala local (Herrera, Arias y López 2012).

Con este trabajo se pretende demostrar que la “ruta de las regalías mineras” funciona como una tecnología de gobierno que expresa una racionalidad desarrollista para la gestión de las áreas de influencia de los proyectos estratégicos mineros. El concepto de gubernamentalidad desarrollado por Michel Foucault (2006), caracteriza el conjunto de instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, así como los cálculos y las tácticas que permiten ejercer el poder del Estado. Desde esta perspectiva, se impone un régimen de recaudación y redistribución de las rentas mineras como dispositivo para gobernar el territorio, es decir, con el objetivo de conducir los intereses de los agentes y minimizar los conflictos presentes en las zonas extractivas.

El artículo se encuentra estructurado en cuatro secciones. La primera parte resume los elementos normativos que rigen el sistema tributario minero para la recaudación de regalías en Ecuador. Posteriormente, se explican las áreas de influencia de los proyectos mineros, como un concepto polémico que restringe el campo de

análisis a las concesiones en operación, de manera individual, sin analizar el conjunto del territorio extractivo. La tercera sección expone el rol de la Empresa Pública Ecuador Estratégico (EEEP) para la distribución de las rentas mineras. Finalmente, se presentan los casos de la recaudación de regalías anticipadas y la inversión de EEEP en dos proyectos estratégicos nacionales: Fruta del Norte (LundinGold, Canadá) y Mirador (Ecuacorrientes, China).

Metodológicamente, la investigación se sustenta en información oficial de recaudación de regalías declarada ante la Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM) y el gasto público ejecutado a través de EEEP. En el caso de la ARCOM, la información fue entregada a la autora mediante Oficio Nro. ARCOM-ARCOM-2017-1395-OF, de 21 de septiembre de 2017. En cuanto a la estadística de EEEP, la información corresponde a la programación presupuestaria proporcionada tras entrevista con autoridades de la institución, en una versión inicial con fecha 23-03-2017 y actualización de 02-02-2018. También se realizaron entrevistas a actores locales, representantes de las dos empresas mineras y funcionarios públicos de distintos niveles de gobierno; por motivos de confidencialidad de los informantes, las conversaciones se encuentran codificadas, pero se incluye la fecha de su realización. En las conclusiones se argumenta que las regalías mineras son tecnologías de gobierno que carecen de mecanismos de trazabilidad para su reinversión en el desarrollo local.

El sistema tributario para la recaudación de las regalías mineras en Ecuador

En Ecuador, las rentas mineras corresponden a contraprestaciones económicas para la explotación de minerales, considerando que los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible. Dentro del sistema tributario minero existen numerosos gravámenes que incluyen la patente minera, las regalías, las utilidades del Estado y los trabajadores, el impuesto a la renta (IR), el impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto a las ganancias extraordinarias y el ajuste soberano (Otto et al. 2006; Moreno y Chaparro 2009).¹ Entre 1991 y 2011 las rentas mineras generaron en promedio menos del 0,02 % del PIB, este indicador se incrementó hasta 0,08 % en 2012 (Almeida 2019).

1 Adicionalmente, otros instrumentos que afectan el sistema tributario minero incluyen las regalías anticipadas son: la depreciación acelerada, los contratos de estabilidad tributaria, la exención del impuesto a la salida de divisas, la aplicabilidad limitada del impuesto sobre las ganancias de capital, los contratos de prestación de servicios mineros y los impuestos municipales tales como el predial, las patentes a las actividades económicas y el impuesto del 1,5 por mil a los activos.

Las regalías mineras constituyen uno de los principales componentes del sistema tributario minero.² Los titulares de concesiones mineras en fase de explotación están obligados a declarar y pagar regalías por cada transacción de sustancias minerales, salvo que existan contratos de explotación en los que se pacte este pago de manera anticipada, como en los casos de Fruta del Norte y Mirador.

La liquidación de regalías mineras se realiza considerando los niveles de producción diarios estimados por concesionario y el tipo de mineral principal y secundario en un rango que varía entre el 0 % para la minería artesanal, el 3 % para la pequeña minería, el 4 % para la minería metálica mediana y entre el 5 % y el 8 % para la minería metálica de oro, plata o cobre de gran escala. En los contratos de explotación de minería metálica a gran escala, el Estado puede fijar el monto de regalías anticipadas considerando los límites temporales para su devengo (Ley de Minería 2009). Las declaraciones se deben hacer por derecho minero, lo cual permite determinar su ubicación geográfica exacta conforme el código asignado por la ARCOM. Eso significa que, independientemente del domicilio tributario del concesionario, cada declaración hace referencia al lugar de específico de concesión, de manera individual.

Si bien el sistema tributario es claro en términos de los montos de recaudación, no existe un mecanismo de trazabilidad de los ingresos fiscales que permita identificar el destino de los recursos recaudados una vez que ingresan en la Cuenta Única del Tesoro Nacional. El pago de las regalías se realiza ante el Servicio de Rentas Internas (SRI) conforme el informe semestral de producción que se presenta ante el ARCOM, en el cual se debe detallar los volúmenes de producción y la ley del mineral, los costos directos e indirectos incurridos, la ejecución del plan de inversiones, la descripción de avances en la construcción de obras, adquisición de maquinarias y equipos mineros, el plan de manejo ambiental, el informe económico de las ventas efectuadas y el pago de regalías. La verificación de valores de producción, venta de mineral y pago de regalías, así como el cruce de información entre el SRI y la ARCOM se realizaba hasta 2017 mediante reportes remitidos por correo electrónico, sin que existiera un mecanismo automatizado que garantizara la interoperabilidad entre los sistemas, así como tampoco su posterior reinversión en los lugares de donde proceden dichos recursos.

2 El sistema de regalías mineras se realiza basado en la Ley de Minería (2009) y su reglamento, en función del ingreso bruto con el descuento de los costos de tratamiento y refinación, transporte e impuesto a los ingresos extraordinarios. El cálculo base para el cobro de regalías se establece multiplicando la cantidad de onzas de mineral (oro y plata) por el porcentaje de pureza y por el valor del precio de venta del metal por onza troy, conforme el promedio simple de los precios internacionales publicada por la Asociación del Mercado de Lingotes de Londres / London Bullion Market Association (LBMA) que en ningún caso puede ser inferior al valor FOB de exportación.

Las áreas de influencia para la inversión en territorios extractivos

Según la normativa y las políticas públicas, la adopción de programas y proyectos financiados con rentas mineras “tienen el propósito de garantizar su ejecución en inversión social y desarrollo territorial que coadyuven a la redistribución de la riqueza nacional y potencialice el desarrollo de los ciudadanos en las áreas de influencia de actividades mineras” (Ministerio de Minería 2016, 253). Con el Decreto Ejecutivo n.º 1135/2012 se establecieron los parámetros para la distribución de regalías, donde se señaló que el 60 % sería destinado para proyectos productivos y de desarrollo local sustentable a través de los gobiernos municipales, juntas parroquiales y, cuando el caso lo ameritara, el 50 % de este porcentaje se entregaría a las instancias de gobierno de las comunidades indígenas y/o circunscripciones territoriales.

Hasta 2017, la ejecución de los planes, programas o proyectos del gobierno central se canalizaban a través de la EEEP, en tanto los requerimientos de los GAD se debían tramitar como proyectos en el Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE).³ En el caso de las comunidades, pueblos, o nacionalidades localizados dentro de las áreas de influencia directa, estos podían presentar sus requerimientos y proyectos al nivel de gobierno del cual formaban parte, por intermedio del BDE, para lo cual los proyectos debían estar incluidos en los planes de desarrollo de ese nivel gubernamental y armonizados con el Plan Nacional de Desarrollo.

En este escenario, uno de los elementos claves, en disputa, es el área de influencia para la inversión de las regalías mineras. A nivel formal, el “Reglamento de asignación de recursos para proyectos de inversión social y desarrollo territorial en las áreas de influencia donde se ejecutan actividades de los sectores estratégicos”, emitido mediante Decreto Ejecutivo n.º 1135/2012, art. 5, establece las siguientes categorías:

- Área de influencia directa: se refiere a las comunidades, parroquias o cantones que formen parte de los circuitos o distritos que se identifiquen en los contratos o títulos habilitantes de cada uno de los operadores de los proyectos estratégicos, de acuerdo con la fase de la actividad correspondiente.
- Área de influencia indirecta: aplica para las distintas circunscripciones territoriales que conforman los circuitos o distritos, incluyendo las provincias en las que se desarrollen proyectos de los sectores estratégicos o donde se pueda evidenciar la influencia indirecta o potencial afectación de cualquiera de las fases de la actividad de los operadores encargados de los sectores estratégicos.

3 En el periodo 2009-2017 no se ejecutaron proyectos imputables a regalías mineras con recursos del BDE.

- **Beneficio nacional:** a la utilización de los recursos provenientes de la fuente de excedentes, regalías mineras y contratos de prestación de servicios mineros que se le asignaron, hasta 2017, a la EEEP, para la ejecución de proyectos de inversión social o desarrollo territorial de acuerdo con las necesidades básicas insatisfechas en las provincias donde se encontraran los circuitos o distritos conformados por las parroquias y cantones donde se desarrollen proyectos emblemáticos de los sectores estratégicos, en construcción o en producción, que por su naturaleza no generen excedentes presentes o futuros.

En consonancia con el concepto de “beneficio nacional”, Ecuador Estratégico EP podía asignar recursos para circuitos productivos o proyectos emblemáticos que no generan excedentes presentes o futuros, algo que será relevante en la asignación del presupuesto institucional como se verá más adelante.

Adicional a estas definiciones, existen criterios establecidos por la Autoridad Ambiental Nacional (AAN) para la realización de los respectivos estudios de impacto ambiental. También es necesario establecer diferencias entre el área operativa del proyecto estratégico minero respecto del área total de las concesiones presentes en la zona y de otras concesiones que pudiera tener la propia empresa en sitios alejados. En este sentido, cada proyecto de minería de gran escala se trata como una entidad aislada, independientemente de otras concesiones o proyectos que pudieran configurar conglomerados de actividad minera. Además, no existe una negociación directa con las comunidades para la redistribución y captación de las rentas mineras, lo que agrava la maldición de los recursos a escala territorial, algo que también ha sido documentado en procesos de descentralización del canon minero en Perú (Arellano-Yanguas 2011; Ponce y McClintock 2014).

Empresa Pública Ecuador Estratégico como una tecnología de gobierno para la redistribución de las rentas extractivas

Empresa Pública Ecuador Estratégico se creó en 2011 como una empresa pública articulada al Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos,⁴ con el objetivo de redistribuir las rentas de los sectores extractivos en los territorios donde se realiza la explotación de recursos naturales no renovables, mediante programas y proyectos

⁴ La Empresa Pública Ecuador Estratégico se crea el 5 de septiembre del 2011 bajo el Decreto Ejecutivo n.º 870, publicado en el Registro Oficial n.º 534 de 14 de septiembre del 2011, al amparo de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, Registro Oficial n.º 48 de 16 de octubre del 2009 y del artículo 315 de la Constitución de la República.

de infraestructura, equipamiento y servicios.⁵ En términos legales, las inversiones públicas realizadas a través de EEEP buscaban atender poblaciones con altos niveles de necesidades básicas insatisfechas, así como también dotar de infraestructura básica a poblaciones que han estado tradicionalmente aisladas de procesos nacionales de desarrollo.

EEEEP tuvo algunos momentos claramente diferenciados:

- En primera instancia se buscó que la entidad cumpliera con facultades amplias de promoción del desarrollo local a través de la contratación de estudios, diseños, ejecución de obras e implementación de planes, programas y proyectos, así como para la construcción de infraestructura y dotación de equipamiento, en todos sus niveles y cuantías directamente con los operadores (empresas públicas, privadas y mixtas) que se encontraran cumpliendo actividades autorizadas o contratadas por el Estado en cada uno de los sectores estratégicos (Decreto Ejecutivo n.º 870/2011).
- En 2012 se modificó el alcance de la empresa y se expidió un reglamento de asignación de recursos para proyectos de inversión social y desarrollo territorial en las áreas de influencia donde se ejecutaban actividades de los sectores estratégicos.
- En 2015 se precisó el ámbito de acción de la empresa a “planificar, diseñar, evaluar, priorizar, financiar y ejecutar los planes, programas y proyectos de inversión social en el ámbito de la construcción de centros integrales del Buen Vivir, Unidades de Policía Comunitaria y edificaciones de salud y de educación en las zonas de influencia de los proyectos en los sectores estratégicos así como la suscripción de convenios necesarios para el cumplimiento de su gestión política, comunicacional y de diseño, evaluación y ejecución de proyectos” (Decreto Ejecutivo 753 del 10 de agosto de 2015).
- En 2016, tras el terremoto que afectó a las provincias de Manabí y Esmeraldas se reorientó para la construcción y reconstrucción de infraestructura pública y vivienda y de reactivación productiva y de empleo en las zonas afectadas por desastres naturales en todo el territorio ecuatoriano.
- Finalmente, en 2017 se incorporó entre sus funciones la implementación del Programa Casa para Todos en todo el territorio nacional.

5 En este aspecto es importante señalar que EEEP tiene la facultad para suscribir acuerdos o convenios con entidades y empresas públicas, incluidos los gobiernos autónomos descentralizados y la banca pública, y con empresas privadas para el cumplimiento de su objeto social.

En su conjunto, EEEP se posicionó a nivel nacional como una empresa ejecutora de obras para el Estado, con una alta presencia y reconocimiento en las comunidades de las áreas de influencia (Barreno López 2016; Huilcapi Jiménez 2018). La empresa pública, en conjunto con las instituciones del Estado y las entidades privadas operadoras de los proyectos estratégicos, definieron programas y proyectos de intervención a fin de reducir las necesidades básicas insatisfechas en el territorio. Dicha inversión se realizó mediante asignación presupuestaria directa y desembolsos por parte del Ministerio de Finanzas, el Banco Central del Ecuador y convenios. En teoría, el Estado debería identificar y proyectar asignaciones de recursos en coordinación con la ARCOM, el Ministerio de Recursos Naturales no Renovables, y las empresas operadoras, sin embargo, no existe un mecanismo efectivo de articulación entre las rentas efectivamente recaudadas y las inversiones realizadas en el territorio. La asignación de recursos en los primeros años se realizó con base en la demanda de los actores estatales y los gobiernos locales que tenían propuestas de proyectos en fase de prefactibilidad, pero no se contaba con una línea base o indicadores de mejora por cada uno de los proyectos que permitieran proyectar el desarrollo local y nacional (Entrevista ID-03, 20 de febrero de 2017).

En el periodo 2012-2017, el presupuesto codificado de EEEP, ascendió a USD 838 827 472, provenientes de diversas fuentes de financiamiento, de las cuales el 78 % correspondían a asignaciones directas de recursos fiscales.⁶ El 59 % de las inversiones de la empresa pública se concentraron en las provincias de Sucumbíos, Orellana y Napo, donde se ubicaban los principales bloques petroleros en operaciones (bloques 20, 50, 56). En el caso del sector minero, EEEP destinó alrededor del 16 % del presupuesto, es decir USD 138 012 116, a las zonas de influencia de los proyectos Fruta del Norte, Mirador, San Carlos Panantza, Loma Grande (antes Quimsacocha) y Río Blanco, así como también a áreas de pequeña minería. Adicionalmente, se realizaron inversiones en proyectos eléctricos que se encuentran en áreas de expansión minera, como Llurimagua/Manduriacu, Conguime, y Delsitanisagua, los que representaron una inversión de USD 27 850 762.

La inversión de EEEP se distribuyó en 17 sectores, los cuales se agruparon en 5 categorías principales que corresponden al desarrollo urbano (intervención integral, comunidades del milenio, vivienda y saneamiento ambiental), políticas sociales y culturales (educación, salud, desarrollo social, cultura, deportes), infraestructura productiva (vialidad, telecomunicaciones, electrificación), fomento productivo (turismo y apoyo productivo), protección al medio ambiente y administración.

6 Estos valores corresponden al presupuesto codificado sin incluir inversiones relativas a la recuperación post-terremoto o la ejecución del programa Casa para Todos 398 (EEE, estadística oficial a noviembre 2017).

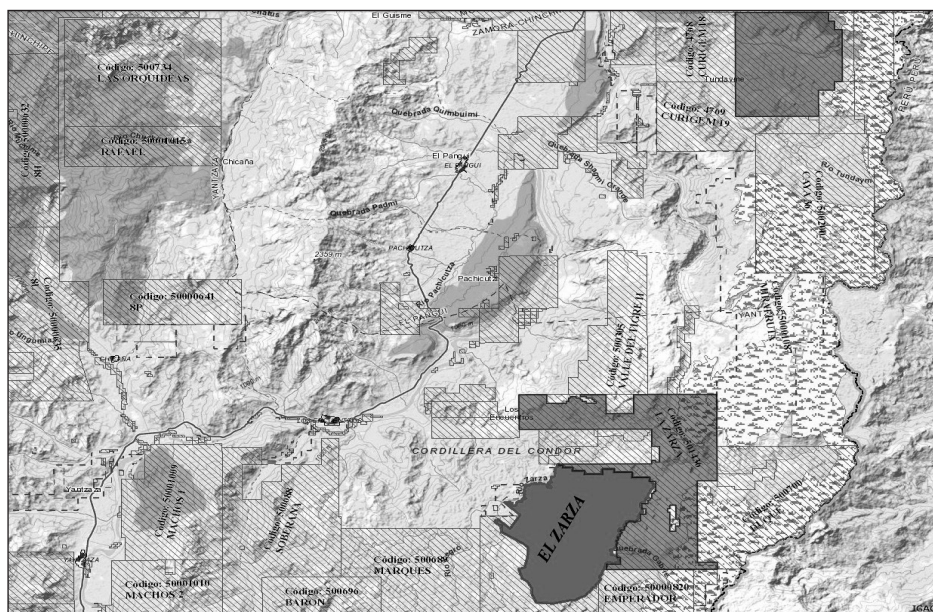
Según Latorre, la creación de EEEP supuso una recentralización de las competencias de desarrollo territorial en tanto que la empresa pública tuvo “la capacidad de invertir a todas las escalas geográficas sin necesidad (aunque el reglamento lo considera deseable) de coordinación ni participación de la ciudadanía o los GAD” (2015, 39).

La reinversión de las regalías mineras en Zamora Chinchipe

El primer paso para problematizar sobre la “ruta de las regalías” como una tecnología de gobierno para la recentralización de las estrategias de desarrollo territorial es clarificar las áreas de influencia, los montos de recaudación, los actores en la toma de decisiones y las inversiones efectivas realizadas en esos territorios.

El proyecto Fruta del Norte contemplaba un esquema de trabajo en anillos concéntricos que circunscribía parroquias y comunidades dentro de los cantones Yantzaza, Paquisha y El Pangui, incluyendo territorios de la Federación Shuar de Zamora Chinchipe. En el caso de Mirador, las comunidades que se encuentran en el área de influencia directa incluyen los sectores de Tundayme, Etza, Churuwia, Valle del Quimi, El Quimi, Machinaza Alto, Yanua Kim, Chuchumbletza, y San Carlos Numpal (Alemán 2015, 229).

Figura 1. Área de concesión de los proyectos Fruta del Norte y Mirador

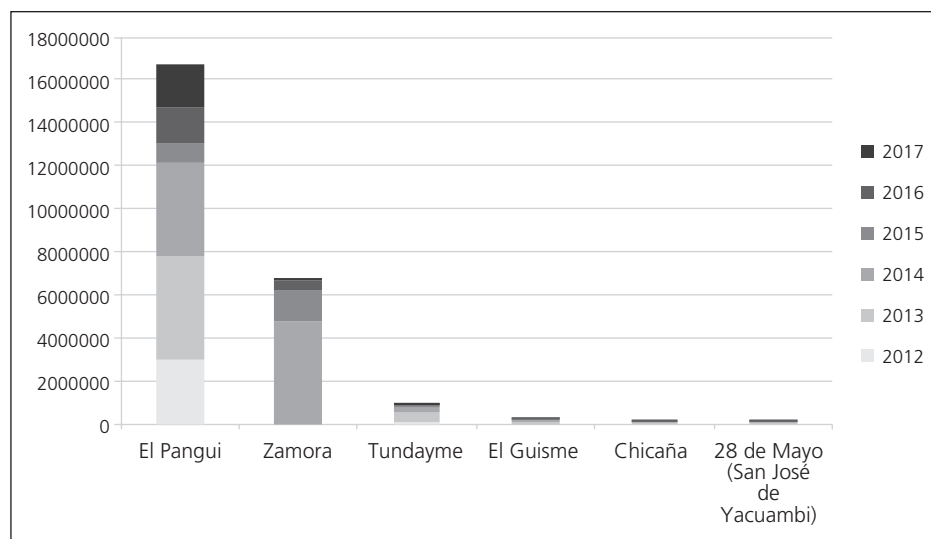


Fuente: ARCOM, Geoportal Minero, recuperado 9 de abril de 2018.

En la provincia de Zamora Chinchipe, entre 2006 y 2016, existió un total acumulado de USD 95 049 953 provenientes, principalmente, de las regalías mineras anticipadas de los proyectos Mirador (USD 70 000 000 en dos cuotas en los años 2012 y 2014) y Fruta del Norte (USD 25 000 000 en 2016). Con base en este presupuesto referencial, se buscó caracterizar la inversión de las rentas mineras en esas “áreas de influencia”.⁷

En el caso del proyecto Mirador, entre 2012 y 2017, la inversión en la parroquia de Tundayme ascendió a USD 999 040, de los cuales el 68 % se destinó a la realización de estudios para la Comunidad del Milenio y del alcantarillado sanitario. Las obras efectivamente construidas incluyeron el edificio parroquial, el Infocentro Comunitario, el tendido de redes eléctricas en un barrio y la implementación tecnológica en la unidad de salud. En el caso de la parroquia urbana del cantón El Pangui, la inversión ascendió a 17 788 216, de los cuales el 96 % correspondía a los rubros de educación, salud y vialidad.

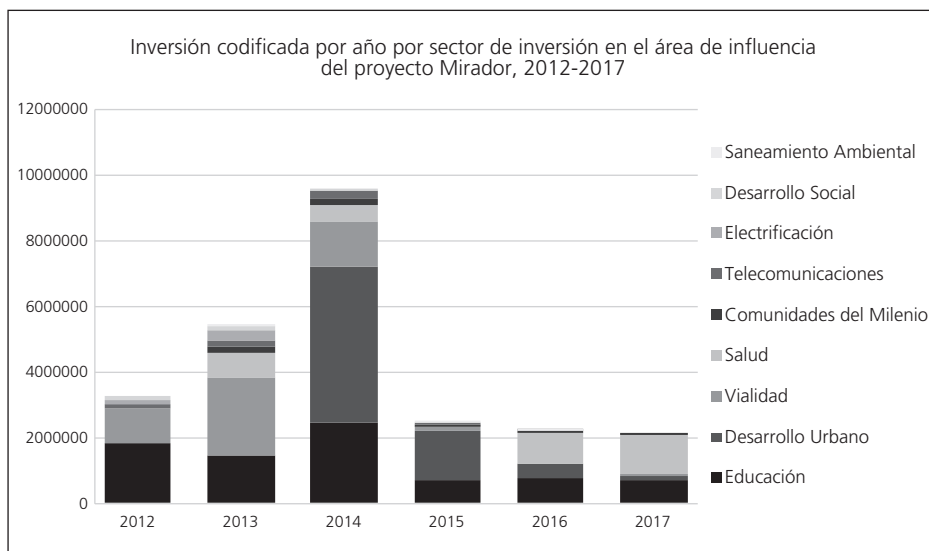
Figura 2. Distribución parroquial de la inversión codificada de EEEP en el área de influencia del proyecto Mirador (2012-2017).



Fuente: EEEP 2017.

⁷ Es necesario precisar que debido a que no existe un cruce de cuentas entre la recaudación de las rentas mineras y la asignación presupuestaria, los valores consignados en los proyectos de la EEEP no corresponden –mecánicamente– a la inversión de regalías mineras, pero se seleccionaron los programas y proyectos de inversión que se encuentran identificados como aporte directo a un proyecto estratégico minero.

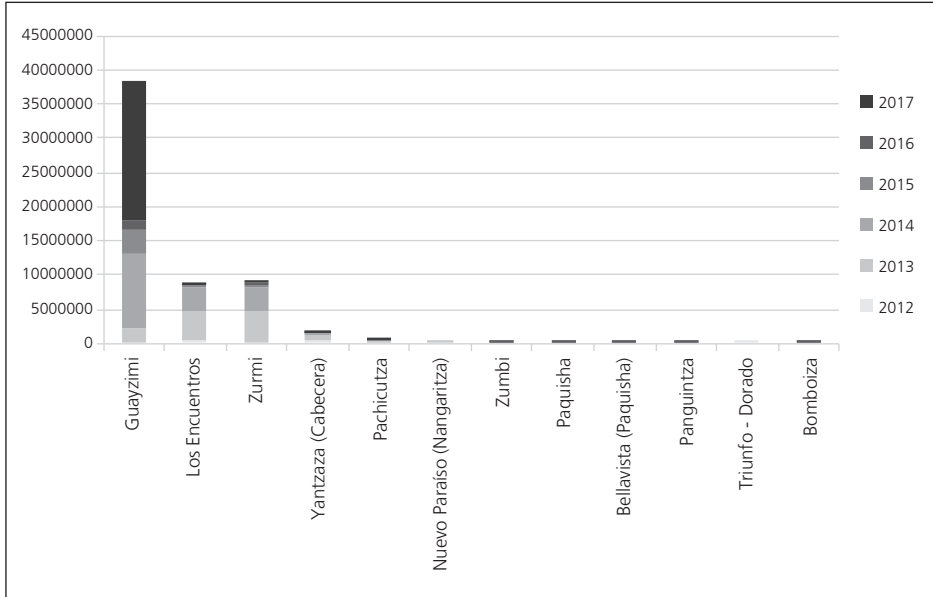
Figura 3. Inversión codificada de EEPP por año por sector de inversión en el área de influencia del proyecto Mirador (2012-2017).



Fuente: EEPP 2017.

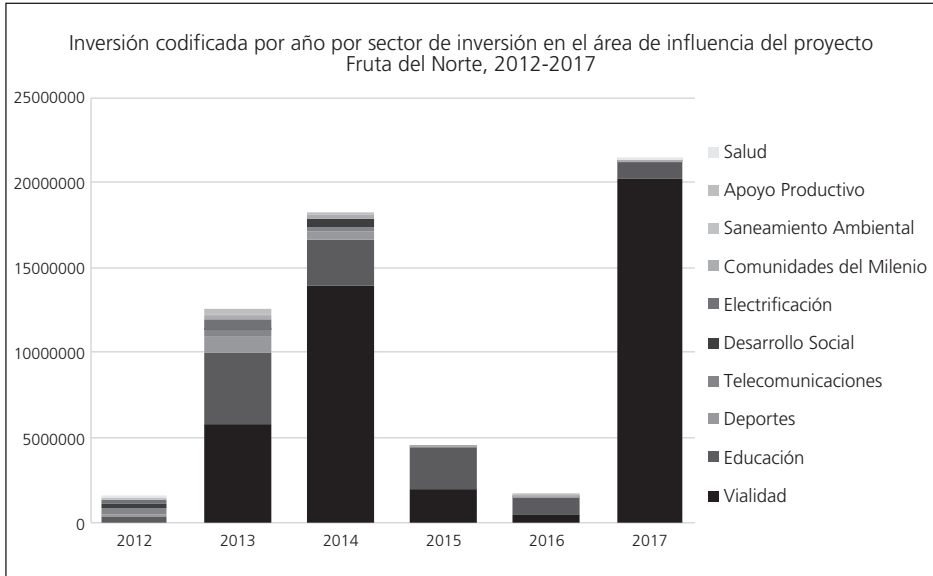
En el caso del proyecto Fruta del Norte, el valor total de las inversiones de EEPP ascendió a USD 60 396 980, como monto codificado total para el periodo de análisis (2012-2017). La parroquia Los Encuentros recibió una inversión que superaba los nueve millones de dólares, de los cuales el 78 % fue destinado a infraestructura educativa, siendo el principal rubro la construcción de la Unidad del Milenio 10 de Noviembre, con un gasto codificado de USD 6 437 278. Dentro del área de influencia del proyecto, también se construyó la carretera Zumbi-El Dorado-Paquisha-Guayzimi, con una inversión de USD 32 834 627, la cual también abría nuevos frentes de exploración minera. En el cantón de Yantzaza se registró una inversión en infraestructura y equipamiento educativo para acceso a tecnologías de información y comunicación, con un total de USD 1 167 158, lo que representa un 80 % de la inversión realizada en la parroquia urbana. Cabe señalar todos estos desembolsos ocurrieron previa la recaudación de 25 millones de regalías anticipadas por parte de Fruta del Norte, monto que ingresó en la caja fiscal a finales de diciembre de 2016.

Figura 4. Distribución parroquial de la inversión codificada de EEEP en el área de influencia del proyecto Fruta del Norte (2012-2017).



Fuente: EEEP 2017.

Figura 5. Inversión codificada de EEEP por año por sector de inversión en el área de influencia del proyecto Fruta del Norte (2012-2017).



Fuente: EEEP 2017.

Por otra parte, la cabecera provincial de Zamora recibió un total de USD 21 322 089, de los cuales el 69% se destinó a tres obras emblemáticas, como son el malecón, el velódromo y el sistema de gestión integral de desechos sólidos. El total de dinero invertido en los cantones Yantzaza, El Pangui y Zamora fue de USD 52 898 218, un monto muy inferior a los 75 millones de regalías anticipadas entregadas por el proyecto Mirador en el periodo 2012-2016.

En síntesis, la inversión de recursos se debía realizar con base en el área de influencia del proyecto, atendiendo las competencias correspondientes a cada nivel de gobierno y previo un proceso de planificación para determinar las necesidades locales. Sin embargo, la disponibilidad y calidad de los planes regionales fue deficiente, con escasa articulación entre niveles de gobierno para consolidar propuestas que permitieran impulsar procesos locales de desarrollo. Funcionarios de EEEP reconocieron que existían muchas expectativas a nivel local, pero que no hubo una preparación adecuada y anticipada para la inversión de las regalías (entrevista a ID-29, 30 de marzo de 2017). En algunos casos, los planes eran solamente una “lista de deseos” sin una verdadera planificación ni estudios de factibilidad (entrevista ID-07, 3 de marzo de 2017). Desde el nivel central, con la concurrencia de la Senplades, la Gobernación, el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos y la Empresa Pública Ecuador Estratégico, se intentó realizar un ejercicio de ponderación y priorización de los proyectos con base en las necesidades básicas insatisfechas y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Pero, en términos efectivos, solo aquellos municipios con mejores equipos técnicos y mayores capacidades institucionales lograron firmar convenios para la ejecución de obras, aunque no todos se realizaron acorde con los instrumentos de planificación local.

En la zona de influencia del proyecto Mirador, funcionarios de los gobiernos parroquiales expresaban que “cuando Ecuador Estratégico convocó al financiamiento de obras, pero no existían proyectos, no existía coordinación entre los gobiernos, decían que no era competencia, se llevaron las regalías, acá no nos dejaron nada, sólo se construyó el edificio de la Junta Parroquial (...) y se llevaron el resto para Zamora y Los Encuentros” (entrevista a ID-32, 31 de marzo de 2017). De su parte, funcionarios de Ecuacorrientes S.A. (ECSA), señalaron que “hubo un error del Estado, que invirtió en la provincia [pero no en Tundayme], se perdió la oportunidad de demostrar el desarrollo del área minera” (Entrevista a ID-31, 31 de marzo de 2017). En la ejecución de las obras, tampoco existió coordinación urbanística con el municipio de El Pangui, ni permisos de construcción para la dotación de servicios complementarios (Entrevista a ID-30, 30 de marzo de 2017).

En la zona de influencia del proyecto Fruta del Norte, la empresa LundinGold –en convenio con la Universidad Técnica Particular de Loja– apoyó la actualiza-

ción del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del municipio de Yantzaza y de la parroquia Los Encuentros, para fortalecer capacidades y formular proyectos para financiamiento estatal (entrevistas a ID-26, 30 de marzo de 2017; ID-24, 29 de marzo de 2017). Esto permitió generar una base de negociación más fuerte al momento de canalizar recursos para la zona. Sin perjuicio de ello, se presentó una queja porque las regalías no se quedaron de manera directa en el cantón, sino que se desviaron hacia la cabecera provincial de Zamora (entrevista a ID-23, 29 de marzo de 2017).

A ello se suma la resistencia ciudadana y de organizaciones sociales, pero también de algunos gobiernos locales, a los proyectos extractivos y el incremento de los conflictos socioambientales. Más aún, la inversión de las regalías debía considerar las prioridades expresadas en los planes locales, pero su ejecución respondió más a criterios de oportunidad que a procesos efectivos de planificación. El criterio de Marcelino Chumpi, prefecto de Morona Santiago, es que esta empresa pública renovó “la eficacia del clientelismo y el condicionamiento para lograr sumar a los GAD al proyecto económico extractivista, creando un clima de confrontación entre GAD beneficiados y ‘opositores’” (2015, 65).

Discusión final

Este trabajo busca cuestionar la “ruta de las regalías mineras”, como una tecnología de gobierno que expresa una racionalidad particular respecto del desarrollo y la gestión del territorio. Si bien las regalías anticipadas de los grandes proyectos estratégicos nacionales tuvieron un impacto presupuestario, no existe una correlación entre la recaudación y la inversión pública a escala local. Además, la inversión se justifica a partir de un discurso que promueve la equidad en la redistribución de la riqueza, pero que no se condice con una planificación integral que favorezca el desarrollo endógeno en una perspectiva territorial de largo plazo. Efectivamente, la inversión de las regalías anticipadas no contó con una planificación adecuada, lo que generó conflictos adicionales entre los gobiernos locales y las comunidades ubicadas en las zonas de influencia de los proyectos estratégicos mineros. Es decir, los mecanismos de recaudación y de inversión de las regalías se han construido de manera parcial y aislada, lo que denota la falta de mecanismos para desarrollar estrategias locales y retener las rentas mineras en los territorios extractivos. Esta contradicción se debe, entre otros factores, a: 1) la falta de información respecto de los requerimientos específicos de los proyectos mineros en su ciclo productivo; 2) el énfasis en la realización de estudios orientados a la construcción de comunidades

del milenio en las parroquias Tundayme y Los Encuentros; 3) la disputa política entre actores de diversos niveles de gobierno en torno al modelo de desarrollo para la zona sur del país.

En suma, la “ruta de las regalías mineras” constituye un camino incierto que sirve para reposicionar al gobierno central y fomentar el clientelismo en zonas de apertura de los grandes proyectos mineros, fundamentalmente en las zonas de influencia de las empresas con capacidad de negociación política para la reinversión de los recursos públicos. Este hecho se agudizó en los últimos años tras la disolución de la empresa pública y la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas respecto de la recaudación e inversión de las rentas mineras. En el ámbito local, persiste preocupación por avanzar hacia un desarrollo territorial que contemple no solo la construcción de infraestructura, sino que incorpore el fomento de una estrategia productiva, la generación de capacidades en los GAD y la creación de condiciones para enfrentar los ciclos mineros, incluido el fin de la explotación de gran escala.

Referencias bibliográficas

- Acosta, Alberto. 2009. *La maldición de la abundancia*. Quito: Comité Ecuménico de Proyectos CEP/ Ediciones Abya-Yala. <https://www.rebelion.org/docs/122604.pdf>
- Alemán, Miguel, dir. 2015. “Plan de Manejo Ambiental, Actualización del Estudio de Impacto Ambiental y Plan de Manejo Ambiental para la Fase de Explotación de Minerales Metálicos”. Quito: Cardno Shaping the Future - No. de Proyecto 1186105.
- Almeida, María Dolores. 2019. *Estudio de caso sobre la gobernanza del sector minero en el Ecuador*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44876/1/S1900582_es.pdf
- ARCOM (Agencia de Regulación de Control Minero). 2018. “Geoportal Minero de Catastro Minero, códigos catastrales 501436 y 500807”. Acceso 9 de abril de 2018. http://geo.controlminero.gob.ec:1026/geo_visor/
- Arellano-Yanguas, Javier. 2011. “Aggravating the resource curse: Decentralisation, mining and conflict in Peru”. *Journal of Development Studies* 47 (4): 617-638. <https://dx.doi.org/10.1080/00220381003706478>
- Auty, Richard M. 2006. “Natural resources, capital accumulation and the resource curse”. *Ecological Economics* 61(4): 627-634. <https://dx.doi.org/10.1016/j.ecolecon.2006.09.006>

- Avci, Duygu, y Consuelo Fernández-Salvador. 2016. "Territorial dynamics and local resistance: Two mining conflicts in Ecuador compared". *The Extractive Industries and Society* 3 (4): 912-921. <https://dx.doi.org/10.1016/J.EXIS.2016.10.007>
- Barreno López, Ruth Cecilia. 2016. *Modelo de gestión para las empresas públicas de proyectos de infraestructura civil en base a la gestión por resultados. Caso: Ecuador estratégico*. Quito: EPN (Escuela Politécnica Nacional). <http://bibdigital.epn.edu.ec/handle/15000/15040>
- Bebbington, Anthony, y Jeffrey Bury. 2013. *Subterranean struggles: New dynamics of mining, oil, and gas in Latin America*. Austin: University of Texas Press.
- Carrión, Andrea. 2016. "Extractivismo minero y estrategia de desarrollo: entre el nacionalismo de los recursos y los conflictos socioterritoriales". En *La Revolución Ciudadana en escala de grises: avances, continuidades y dilemas*, editado por Matthieu Le Quang, 181-204. Quito: IAEN (Instituto de Altos Estudios Nacionales).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2016. *Panorama de la inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL. <https://dx.doi.org/10.18356/67f26415-es>.
- Cisneros, Paúl. 2016. *Política minera y sociedad civil en América Latina*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).
- Coronil, Fernando. 2016. *El Estado mágico: naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*. Caracas: Editorial Alfa.
- Chumpi, Marcelino. 2015. "¿Ambiente y extractivismo?: Extractivismo Vs. Ambiente". En *Extractivismo al debate. Aportes para los Gobiernos Autónomos Descentralizados*, editado por Sara Latorre, 57-79. Quito: Abya-Yala.
- Davis, Graham A, y John E Tilton. 2005. "The resource curse". *Natural Resources Forum*, 29: 233-242. <https://dx.doi.org/10.1111/j.1477-8947.2005.00133.x>
- Decreto Ejecutivo No.1135. 2012. Registro Oficial Suplemento No. 699 de 9 de mayo.
- Deonandan, Kalowatie, y Michael L. Dougherty. 2018. *Mining in Latin America: Critical Approaches to the New Extraction*. Nueva York: Routledge.
- EEEP (Ecuador Estratégico Empresa Pública). 2016. "Actualización al plan estratégico empresarial de ecuador estratégico EP 2015 – 2017. Acceso el 15 de agosto de 2017. <https://bit.ly/3u8teik>
- EEEP (Ecuador Estratégico Empresa Pública). 2017. "Estadística oficial a noviembre 2017".
- Fernández-Labbé, Juan. 2020. "El territorio como espacio contradictorio: promesas y conflictos en torno a la actividad extractiva en Ecuador, Colombia,

- Perú y Chile". *Eure* 46 (137): 225-246. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612020000100225>
- Foucault, Michel. 2006. *Seguridad, Territorio, Población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Gudynas, Eduardo. 2010. "Si eres tan progresista ¿por qué destruyes la naturaleza? Neoextractivismo, izquierda y alternativas". *Ecuador Debate*, 79: 61-81. <https://bit.ly/3ucWoNd>
- Haarstad, Håvard. 2014. "Cross-scalar Dynamics of the Resource Curse: Constraints on Local Participation in the Bolivian Gas Sector". *Journal of Development Studies* 50 (7): 977-990. <https://dx.doi.org/10.1080/00220388.2014.909026>
- Haslam, Paul Alexander, y Pablo Heidrich. 2016. *The political economy of natural resources and development: from neoliberalism to resource nationalism*. Nueva York: Routledge.
- Herrera, Juan José, Karla Arias y Julio López. 2012. *Análisis económico y socio-ambiental del primer contrato de minería a gran escala: Una mirada desde la sociedad civil*. Quito: Grupo Faro/Extrayendo Transparencia/Revenue Watch Institute.
- Hogenboom, Barbara. 2012. "Depoliticized and Repoliticized Minerals in Latin America". *Journal of Developing Societies* 28 (2): 133-158. <https://dx.doi.org/10.1177/0169796X12448755>
- Huilecapí Jiménez, Luis Euclides. 2018. "La Gestión de la Empresa Pública Ecuador Estratégico en la Provincia de Napo: Responsabilidad Social o Filantropía". Tesis de Maestría. IAEN (Instituto de Altos Estudios Nacionales). <http://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/4919>
- Latorre, Sara. 2015. "Visibilidades e invisibilidades del extractivismo en Ecuador: insumos para el debate". En *Extractivismo al debate. Aportes para los Gobiernos Autónomos Descentralizados*, editado por Sara Latorre, 15-56. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Leiva, Fernando. 2008. *Latin American Neostructuralism: The Contradictions of Post-Neoliberal Development*. Minneapolis: University of Minnesota.
- Ley de Minería. 2009. Registro Oficial Suplemento No. 517 de 29 de enero.
- Mehlum, Halvor, Karl Moene y Ragnar Torvik. 2006. "Institutions and the Resource Curse". *The Economic Journal* 116 (508): 1-20. <https://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0297.2006.01045.x>.
- Ministerio de Minería. 2016. "Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero". Quito: Ministerio de Minería, Instituto Nacional de Investigación Geológico Minero Metalúrgico, Agencia de Regulación y Control Minero.
- Moreno, Catalina, y Eduardo Chaparro. 2009. *Las leyes generales del ambiente y los códigos de minería de los países andinos. Instrumentos de gestión ambiental y minero*

- ambiental*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- MRNNR (Ministerio de Recursos Naturales No Renovables). 2011. “Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero 2011-2015” Quito: Ministerio de Recursos Naturales No Renovables.
- Otto, James, Craig Andrews, Fred Cawood, Michael Doggett, Pietro Guj, Frank Stermole, John Stermoe y John Tilton. 2006. *Mining royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society*. Washington: The World Bank. <https://dx.doi.org/10.1002/jctb.5000551203>
- Ponce, Aldo F., y Cynthia McClintock. 2014. “The Explosive Combination of Inefficient Local Bureaucracies and Mining Production: Evidence from Localized Societal Protests in Peru”. *Latin American Politics and Society* 6 (3): 118-140. <https://dx.doi.org/10.1111/j.1548-2456.2014.00243.x>
- Robinson, James A., Ragnar Torvik y Thierry Verdier. 2006. “Political foundations of the resource curse”. *Journal of Development Economics* 79 (2): 447-468. <https://dx.doi.org/10.1016/j.jdeveco.2006.01.008>
- Ross, Michael L. 1999. “The political economy of the resource curse”. *World Politics* 51 (2): 297-322. <https://dx.doi.org/10.1017/S0043887100008200>
- Sachs, Jeffrey D., y Andrew M. Warner. 2001. “The curse of natural resources”. *European Economic Review* 45 (4-6): 827-838. [https://dx.doi.org/10.1016/S0014-2921\(01\)00125-8](https://dx.doi.org/10.1016/S0014-2921(01)00125-8)
- Svampa, Maristella. 2013. “Consenso de los commodities y lenguajes de valoración en América Latina”. *Revista Nueva Sociedad*, 244: 30-46. <https://bit.ly/3hVc-BUC>
- Heidrich, Pablo. 2013. “Tax Regimes on Mining in Latin America”. *North-South Institute Policy Brief*, Ottawa. <https://bit.ly/3fJgkC4>
- Vela-Almeida, Diana. 2018. “Territorial partitions, the production of mining territory and the building of a post-neoliberal and plurinational state in Ecuador”. *Political Geography*, 62: 126-136. <https://dx.doi.org/10.1016/J.POL-GEO.2017.10.011>
- Veltmeyer, Henry. 2013. “The political economy of natural resource extraction: A new model or extractive imperialism?”. *Canadian Journal of Development Studies* 34 (1): 79-95. <https://dx.doi.org/10.1080/02255189.2013.764850>
- Viale, Claudia, y Edgardo Cruzado. 2012. “La distribución de la renta de las industrias extractivas a los gobiernos subnacionales en América Latina”. *Natural Resource Governance Institute*. <https://bit.ly/3vaTUjI>

Entrevistas

Entrevista a ID-03, 20 de febrero de 2017.

Entrevista a ID-07, 3 de marzo de 2017.

Entrevista a ID-23, 29 de marzo de 2017.

Entrevista a ID-24, 29 de marzo de 2017.

Entrevista a ID-26, 30 de marzo de 2017.

Entrevista a ID-29, 30 de marzo de 2017.

Entrevista a ID-31, 31 de marzo de 2017.

Entrevista a ID-32, 31 de marzo de 2017.